

Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I)

PAUL ISBELL

Investigador principal para economía internacional. Real Instituto Elcano.

RESUMEN

El auge de los precios del petróleo ha generado ingresos sin precedentes para el gobierno de Venezuela. El presidente Hugo Chávez ha aprovechado los grandes flujos de 'petrodólares' para financiar sus ingentes gastos sociales y subvencionar muchos de sus objetivos geopolíticos en el escenario internacional. Pero su creciente intervencionismo en el sector energético venezolano amenaza el nivel de inversión y producción del petróleo y gas, mientras que su intento de desviar sus exportaciones del petróleo, tradicionalmente destinadas a EE. UU., a los crecientes mercados en Asia no tendrá ningún impacto geopolítico tangible más allá de lo más mediático y superficial. Al fin y al cabo, tampoco está claro que los gastos sociales de Chávez serán capaces de crear una base para un desarrollo económico sostenido.

Palabras claves: petróleo, petróleos de Venezuela (PdVsa), petrodólares, empresas petroleras privadas, nacionalismo energético, Venezuela, Hugo Chávez.

«Creo que (Hugo) Chávez es bueno para Venezuela. Es el presidente que en los últimos 30 años más se ha preocupado por los pobres.»

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, Presidente de Brasil

El País, 3 de noviembre de 2006

«Chávez sigue hablando de la necesidad de «sembrar el petróleo» en inversiones estratégicas para garantizar seguridad económica para el futuro. Pero desde que Arturo Uslar Pietri, un escritor y político conservador, acuñó este dicho en 1936, todos los presidentes venezolanos han prome-

tido «sembrar el petróleo». A pesar de su retórica revolucionaria, promocionando un vagamente definido «socialismo para el siglo XXI», y en parte por su tendencia de minar las instituciones democráticas del país, parece que la «Revolución Bolivariana» está continuando la historia del caos, inversiones fallidas y legendario despilfarro de ingresos petrolíferos que han empobrecido el pueblo venezolano en décadas recientes.»

NORMAN GALL,

Director ejecutivo del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial
Oil and Democracy in Venezuela, septiembre 2006.

INTRODUCCIÓN

Aunque la tendencia casi universal es demonizar a Hugo Chávez, algunos (y no solamente dentro de la izquierda) pueden pensar —como Lula— que, a pesar de todo, el ímpetu de Chávez es mejor que cualquier otro que ha gobernado a la castigada Venezuela en por lo menos una generación —si no más.

Al menos una cosa está clara: antes de Chávez, ningún líder venezolano desde los años 70 ha sido capaz de mejorar el nivel promedio de vida de los venezolanos desde el primer gran *boom* petrolífero. Aunque es verdad que hoy el PIB *per cápita* (medido en términos reales) sigue en el mismo nivel de 1998, cuando Chávez asumió la presidencia, también es verdad que la renta *per capita* había permanecido por debajo de sus niveles máximos de los 70 durante las década de los 80 y los 90. De todas formas, después de sufrir una caída notable a raíz de la huelga petrolera de 2002-2003, el PIB *per cápita* en términos reales ha vuelto a sus niveles anteriores, aunque desde la elección inicial de Chávez, el nivel de renta de los más pobres ha aumentado un 43%, mientras que el segmento intermedio del país ha experimentado un incremento medio en sus ingresos de casi el 20%.

Este fenómeno se debe no sólo a la evolución del precio del petróleo, sino también a la nueva política de Chávez, a diferencia de sus predecesores, de utilizar gran parte de los ingresos del petróleo para financiar programas sociales (a través de las llamadas «misiones»). No obstante, la incógnita sigue siendo, primero, si estos ingresos van a sostenerse en el futuro y, segundo (incluso más importante), si los petrodólares pueden tener —por la peculiar manera de Chávez de gastar, gobernar y condu-

cir la política exterior— un impacto positivo y duradero en la vida de los millones de venezolanos atrapados en la pobreza.

Durante el primer mandato de Chávez (1998-2006), los precios del petróleo subieron de un mínimo de cerca de 10 dólares por barril a sus máximos históricos (más de 78 dólares). Al ser el petróleo venezolano una variedad bastante pesada y con alto contenido de azufre, generalmente se vende con un descuento de varios dólares sobre los crudos de referencia (WTI y Brent). En 1998, cuando el WTI y Brent se cotizaban entre 10 y 12 dólares por barril, el crudo venezolano costaba 7,20 dólares. De todas formas, el petróleo venezolano ha seguido a los crudos de referencia en sus recientes sendas alcistas. En 2005, cuando Chávez consolidó su poder sobre todas las instituciones públicas, el precio del crudo venezolano superó los 50 dólares y en 2006 llegó durante algunos meses a casi 70 dólares.

Esta evolución en el precio del petróleo explica mucho, si no todo, el éxito político de Chávez y su capacidad de mantenerse en el poder con el apoyo electoral de la mayoría. También ha sido responsable por el reciente aumento —permanente o no— de las rentas de los más pobres, y de las tasas altas de crecimiento del PIB en los últimos años. Después de una fuerte recesión en 2002/2003, provocada por el colapso en la producción del petróleo a raíz de la huelga, la economía registró un crecimiento del 18% en 2004 y de más del 9% en 2005 (con un 7,5% estimado para 2006), empujado por el auge del precio del petróleo y sostenido por el aumento del gasto público (a través de las «misiones»). De todas formas, hay muchas dudas —no sólo entre críticos y enemigos ideológicos— sobre la eficiencia y eficacia del gasto social que Chávez está emprendiendo, particularmente por la capacidad de crear un desarrollo sostenible capaz de eliminar progresivamente los niveles de pobreza. También hay escepticismo, incluso entre socialistas y socialdemócratas, respecto a su nacionalismo energético.

Existe la posibilidad —algo que los simpatizantes de Chávez deben tomar en serio— de que sus políticas, aunque acompañadas de una retórica —incluso de una autenticidad— muy diferente a la de los otros líderes anteriores, sólo consigan perpetuar la tradición venezolana de despilfarro, corrupción y degradación, con la única distinción de canalizar más petrodólares hacia los menos favorecidos, pero sin la

menor garantía de generar un legado duradero. Muchos críticos de Chávez repiten un refrán que a estas alturas ha llegado a ser un cliché: Chávez sólo puede sobrevivir políticamente si los precios del petróleo siguen subiendo, o por lo menos si se mantienen altos. De todas formas, una mayor reducción de la pobreza —un requisito político para Chávez, por lo menos en el largo plazo— dependerá no sólo de los precios del petróleo, sino también del mantenimiento de los niveles actuales de producción del petróleo, lo que ahora está en peligro por la falta de inversión durante los últimos años y al caos que está minando el potencial del sector petrolífero venezolano.

Por otro lado, los críticos también subrayan las implicaciones para la seguridad energética de EE. UU. por su dependencia del petróleo venezolano, o los riesgos geopolíticos para Occidente por la política exterior de Chávez, en particular sus planes de desviar las exportaciones de petróleo hacia China, para castigar a EE. UU. y establecer vínculos estratégicos más fuertes entre Asia y América Latina. Pero el verdadero riesgo estratégico que representa Chávez para el mundo tiene que ver menos con los aspectos más mediáticos y superficiales de su política exterior y mucho más con las implicaciones técnicas y empresariales para el sector petrolífero venezolano de su agresivo nacionalismo energético. El peligro no es que Chávez cortase el flujo de petróleo hacia EE. UU.; el verdadero problema para el mundo (que necesita un aumento de 50% en la producción mundial del petróleo hasta 2030) es que el intervencionismo de Chávez —desviando cada vez más los ingresos, tanto privados como públicos, del sector hacia sus propios fines— acabe minando la inversión en el petróleo y amenazando sus futuros niveles de producción.

Hay un aspecto retórico que Chávez tiene en común con casi todos los presidentes anteriores desde hace casi un siglo. Él también habla de «sembrar el petróleo», aunque sigue abierto al debate lo que realmente está sembrando. Con sus ambiciones internacionales y sus batallas geopolíticas, Chávez puede desatender muchas exigencias nacionales de las infraestructuras físicas y el sistema sanitario, sin mencionar el auge del crimen y la corrupción y la creciente sensación de que la macroeconomía está cada vez más fuera de control. Esta sensación de caos amenaza la industria petrolífera, de momento el único soporte para el sistema político y la única esperanza para frenar el aumento de la pobreza.

EL CICLO DEL «BOOM» Y DE LA «DEBACLE»: ¿OTRA VEZ?

Las reservas venezolanas

Chávez presenta a Venezuela como uno de los «petro-estados» más poderosos. Con sus 80.000 millones de barriles de petróleo convencional (aunque de una variedad relativamente pesada, API entre 15° y 30°), tiene casi el 7% de las reservas convencionales del mundo (la sexta reserva más grande) y un ratio de reservas a producción (ratio R/P) de 72,6 años (el tercero más alto del mundo). Venezuela tiene uno de los tesoros más grandes (junto con Canadá) de los llamados «petróleos no convencionales». En el subsuelo de la Faja del Orinoco hay otros 270.000 millones de barriles de crudos ultrapesados (API entre 8° y 10°). Con las circunstancias apropiadas (precios suficientemente altos y un nivel de inversiones también significativo), estos crudos ultrapesados podrían ser explotados, convirtiendo a Venezuela en el poder petrolífero más importante. El Gobierno de Chávez está en la labor de verificar que gran parte de los ultrapesados se puede contabilizar dentro de las reservas oficiales. Ha anunciado que, en noviembre de 2007, las reservas probadas de Venezuela se habrán duplicado hasta los 171.000 millones de barriles (las segundas mayores del mundo, detrás de Arabia Saudita, o las terceras si se contabilizan los petróleos no convencionales de Canadá), y en octubre de 2008 se habrán triplicado a 316.000 millones, convirtiendo sus reservas probadas en las mayores del mundo. Canadá ha hecho algo similar, anunciando un aumento en sus reservas oficiales, desde menos de 5.000 millones de barriles hasta 180.000 millones, por la inclusión de las «arenas asfálticas» de Alberta.

Aunque Venezuela puede tener grandes (incluso ingentes) reservas, esto no se traduce necesariamente en altos niveles de producción. Actualmente el país está produciendo entre 2,5 millones y 3 millones de barriles diarios (mbd). El Gobierno venezolano mantiene que el nivel de producción se ha recuperado desde la huelga hasta situarse en más de 3 mbd. Otras fuentes independientes (como el CGES de Londres o la Agencia Internacional de la Energía en París) estiman un nivel actual de producción de no más de 2,5 mbd, unos 700.000 barriles diarios por debajo de la cuota oficial de Venezuela (3,23 mbd) dentro de la OPEP.

El hecho de que Venezuela pueda estar produciendo significativamente por debajo de su cuota durante una época de precios altos es preocupante, pues sugiere que por un motivo u otro la industria petrolífera, liderada por PdVsa, no está en condiciones de aumentar su producción. Muchos observadores afirman que la producción está en declive, o al menos estancada por motivos técnicos, con solo mínimos aumentos factibles (entre 200.000 y 300.000 bd) en los próximos años —y sólo bajo condiciones óptimas. De momento, esta dificultad no se ha puesto claramente de manifiesto, ya que los ingresos por exportación de petróleo están incrementándose ante el alza de precios y pese a las restricciones de la oferta del crudo venezolano. Aunque los ingresos petrolíferos descendieron de 23.500 millones de dólares en 2000 a menos de 19.000 millones durante los años de las huelgas (2002 y 2003), aumentaron fuertemente de nuevo a 26.600 millones de dólares en 2004 y a 38.400 millones en 2005, con más de 45.000 millones estimados para 2006.

Aunque es difícil saber con exactitud el nivel de las exportaciones (dada la falta de transparencia en los datos oficiales), se estima que está exportando entre 2 y 2,5 mbd (una producción de entre 2,5 y 3 mbd, con un consumo interno de 0,5 mbd). Estas exportaciones llegaron a representar más del 60% del total entre 1993 y 2003, pero hoy equivalen a casi el 85% de todas las exportaciones, casi un tercio del PIB total y más de la mitad de todos los ingresos estatales, un alto nivel de dependencia del petróleo. El Gobierno de Chávez está bien financiado de momento, pero si los precios siguen bajando (de 72 dólares por barril a 55), o si la producción nacional empieza a descender por falta de mantenimiento técnico y nuevas inversiones —o las dos cosas—, la presión sobre el sector petrolero, la economía y el Gobierno será notable, si no brutal.

Las épocas pasadas: los dos primeros ciclos

¿Cómo ha llegado Venezuela a esta encrucijada, con un nivel de ingresos petrolíferos históricamente alto pero con una situación de vulnerabilidad respecto al mantenimiento de estos mismos ingresos a medio y largo plazo? Primero, Venezuela no siempre ha estado en esta situación de precariedad petrolera. Durante los años 60, aunque los precios del

petróleo eran relativamente bajos (menos de 2 dólares por barril, o menos de 12 dólares en términos reales de moneda actual), la industria petrolera estaba en pleno auge. El país fue uno de los fundadores de la OPEP y durante la segunda mitad de la década de los 60 fue el mayor exportador de petróleo. De 1965 a 1974 produjo un promedio anual de 3,5 mbd, y su producción en 1970 llegó a ser casi de 4 mbd. Aunque el Estado venezolano ya había entrado en la industria, el sector contaba con la presencia de las grandes empresas internacionales (los llamados *supermajors*), con condiciones relativamente atractivas. El resultado fue un nivel de inversiones en alza y una producción creciente.

Con el primer choque del precio del petróleo en 1973-1974 y la politización del mercado petrolífero, la intrusión del Estado en el sector energético en los países productores (PdVsa se nacionalizó en 1976) y la necesidad de recortar la producción para afrontar la recesión mundial, el declive de la demanda global y el aumento de la producción de los países no-OPEP, los niveles de producción venezolanos entraron en una senda bajista durante unos diez años, para tocar fondo a mediados de los 80 a un nivel (1,8 mbd) por debajo de la mitad de su pico en 1970. En 1986, la unidad de la OPEP se quebró y el precio del petróleo experimentó su primera caída fuerte (de casi 30 dólares por barril a menos de 15), mientras que el PIB *per cápita* venezolano en términos reales llegó a uno de sus niveles más bajos en una generación (solo superado por el bache de 2002-2003, los años de la gran huelga petrolífera). Los ingresos petrolíferos estatales en aquel entonces no hubieran alcanzado mucho más que los tres mil millones de dólares, menos del 10% de los actuales (en términos nominales, y menos del 30% en términos reales).

Con el colapso de la estrategia de la OPEP para mantener los precios a través de limitaciones en la producción, Venezuela empezó a aumentar su producción, aprovechando la recuperación de la demanda mundial e intentando optimizar sus ingresos petrolíferos. La producción se incrementó paulatinamente, pero a mediados de los 90 Venezuela todavía no producía más de 3 mbd. En consonancia con el espíritu privatizador, el sector venezolano experimentó un renacimiento, implementando una estrategia parcialmente liberalizadora para aumentar su capacidad de producción en los 10 años siguientes. La «apertura petrolera» implicaba una apertura parcial de la industria de hidrocarburos venezolana a la inversión privada, tanto nacional como

extranjera, con el objetivo de atraer la inversión necesaria para aumentar la producción nacional en 2005 a 5 mbd y eventualmente a 6 mbd. La «apertura» tenía tres políticas esenciales para mejorar la capacidad de producción y compensar las debilidades financieras y tecnológicas de PdVsa. La primera fue la reactivación de los esfuerzos por aumentar la recuperación del petróleo en los pozos marginales de un 20% a un 40%, aplicando técnicas avanzadas y una mejor gestión. La segunda vertiente fue el desarrollo de los petróleos ultrapegados de la Faja del Orinoco, legalizando la formación de asociaciones estratégicas entre PdVsa y empresas extranjeras para su explotación. El último componente de la «apertura venezolana» fue el aumento de la exploración privada, que empezó en 1996 con la subasta de licencias para la exploración a 75 empresas de 17 países distintos. Con este cambio en la política energética venezolana, PdVsa había evitado el destino de PEMEX, y llegó a ser un modelo de eficiencia y competencia para todas las empresas petroleras estatales del mundo. Venezuela estaba en camino de conseguir sus objetivos de producción. En 1998 la producción venezolana llegó a los 3,5 mbd y parecía a punto de rebasar el máximo de 1970.

El resurgente nacionalismo energético de Chávez

Esta impecable reputación se desvaneció con la elección de Chávez en 1998 y el cambio radical en la filosofía y comportamiento de PdVsa. La petrolera estatal se ha «renacionalizado», introduciéndose criterios políticos en la gestión, incluyendo la implantación de comisarios políticos en la empresa. Destaca el hecho de que PdVsa haya tenido seis presidentes desde que Chávez tomó las riendas. También ha habido cambios legislativos que han perjudicado al sector y al volumen de producción. El primero fue la introducción de la Ley de Hidrocarburos de 2001, que entró en vigor a principios de 2002. Esta legislación imponía que todas las actividades en el sector del petróleo (salvo los superpesados de la Faja del Orinoco) tendrían que desarrollarse por empresas en las que el Estado tuviera una participación de más del 50% y todos los inversores privados fueran socios minoritarios. Prácticamente se duplicaron las regalías del Estado sobre la producción petrolífera desde el máximo anterior del 16,6% hasta el 30%.

Debido a la politización del petróleo por Chávez, por primera vez en décadas había bastante dinero disponible para intentar mitigar los

problemas sociales. Estas alteraciones negativas en el sentido empresarial, tanto en la gestión de PdVsa como en el ambiente inversor venezolano, tuvieron su impacto depresivo sobre la capacidad productiva a medio plazo. La producción petrolífera cayó en casi 400.000 bd en solo un año, de casi 3,5 mbd en 1998 a poco más de 3,1 mbd en 1999. Aunque gran parte de esta caída se debió a un nuevo intento de la OPEP de subir el precio con recortes en la producción, el número de perforaciones exploratorias disminuyó después de 1998. Si entre 1996 y 1998 había 109 *rigs* perforando, su número cayó a 50 en 1999 y, después de una leve y fugaz recuperación a 70 en 2001, se situaba en sólo 35 justo antes de la huelga general. También cayeron las inversiones, tanto privadas como estatales, y nunca se cumplieron los objetivos previstos para PdVsa y el sector. Esta deriva sugirió, por un lado, que las empresas privadas internacionales (los llamados *IOCs*) ya no estaban tan dispuestas a invertir en exploración y producción en un sector cada vez más nacionalizado e intervenido y, por otro, que la propia PdVsa, aunque más poderosa en el contexto local, por lo menos sobre el papel, era cada vez más disfuncional e incapaz de mantener sus niveles de producción a medio plazo.

La gran huelga petrolera

Si la situación de la capacidad productiva no fuera lo suficientemente grave, el intento de Chávez de imponer su control sobre la empresa estatal significó un punto de inflexión. El despido de siete altos ejecutivos y la prejubilación de otros 12 provocaron una primera huelga en abril de 2002. Chávez respondió calificando este comportamiento como «sabotaje» rayando el «terrorismo». La violencia que engendró la huelga, 17 manifestantes muertos y más de 100 heridos, fue uno de los factores que condujeron al breve golpe de Estado el mismo mes. Después, una vez devuelto al poder, los nombramientos políticos de Chávez para reemplazar a los ejecutivos despedidos y jubilados provocaron la resistencia dentro de la empresa y una protesta que llevaron a una segunda —e incluso más grave— huelga en diciembre de 2002 y enero de 2003.

La huelga trajo consigo un parón en la producción, el transporte y el refinado del petróleo. El suministro de gas también se cortó y, con eso, la producción de los ultrapesados. A mediados de diciembre, un nue-

vo equipo de gestión se instaló en PdVsa. Se declaró el estado de emergencia en el país y el ejército ocupó las instalaciones petroleras. Pese a estos esfuerzos del Gobierno, el nivel de producción durante enero y febrero de 2003 fue de apenas 500.000 bd, casi 2,5 mbd debajo de su nivel anterior. Antes de abril, Chávez había despedido a 18.000 empleados de PdVsa, más de la mitad del total, y dividido la empresa en dos unidades geográficas (este y oeste del país). La segunda huelga fue un acontecimiento clave en el desarrollo del sector. Ante el despido de gran parte de su plantilla de geólogos, geofísicos e ingenieros y el desmantelamiento de sus centros de formación e investigación, PdVsa perdió el grueso de su capital humano especializado.

Chávez prohibió a las otras petroleras en Venezuela que contrataran a los ex técnicos de PdVsa, creando así una diáspora de técnicos petrolíferos en casi todo el mundo. Esto obligó al Gobierno a reemplazar esta capacidad técnica y de conocimiento especializada en petróleos pesados y ultrapesados con técnicos de otras empresas estatales de países con los que Chávez busca algún tipo de asociación estratégica (Petrosaur de Irán, ONOC de la India, Gazprom de Rusia, CNPC de China y Enarsa de Argentina), aunque ninguna de ellas tiene una experiencia significativa en la producción de petróleos ultrapesados.

Otro resultado de la gran purga de talento en PdVsa ha sido el aumento de los incendios y accidentes en las refinerías y otros complejos de PdVsa (casi 20 sólo este año). Por ejemplo, la refinería más grande del continente, Paraguaná, ha tenido que parar sus operaciones por seis meses debido a un incendio el pasado mes de julio, obligando a Venezuela, el gran poder energético de la zona, a importar gasolina como resultado.

BIBLIOGRAFÍA

Genaro Arriagada, *Petróleo y gas en América Latina*. Real Instituto Elcano, Documento de trabajo, septiembre de 2006.

The impact of geopolitics on world oil production, CGES (Londres), verano de 2006.

Global Oil Reports, CGES (trimestrales) 2005, 2006.

Monthly Oil Report, CGES (mensuales) 2005, 2006.

Normal Gall, «Oil and Democracy in Venezuela, Part I: Why Chávez?», *Braudel*

Papers No. 39, Fernand Braudel Institute of World Economics, septiembre de 2006.

Normal Gall, «Oil and Democracy in Venezuela, Part II: The Bolivarian Revolution», *Braudel Papers* No. 40, Fernand Braudel Institute of World Economics, septiembre de 2006.

Paul Isbell, «El gas: una cuestión conflictiva en América Latina», *Análisis del Real Instituto, ARI* N° 48/2006, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 21 de abril de 2006.

Petroleum Economist, revista mensual, 2006.

«World Energy Atlas 2007», *Petroleum Economist*, otoño 2006.

ABSTRACT

The rise in oil prices has generated unprecedented levels of income for the Venezuelan government. President Hugo Chávez has used these massive flows of 'petrodollars' to finance his ever-growing social spending at home and to underpin his ambitious geopolitical objectives abroad. But his government's increasing interventionism in the Venezuelan energy sector is now threatening to undermine oil and gas investment and depress production levels, while his geopolitical gambit to divert Venezuela's oil exports, traditionally destined for the US, to growing markets in Asia will have no tangible geopolitical impact beyond the ephemeral slogans abused by the media. And in the end, nor is it clear that Chávez's insistence on spending so much money on the poor will help lay the foundations for sustainable economic development.

Key words: oil, PdVsa, petrodollars, international oil companies (IOCs), energy nationalism, Venezuela, Hugo Chávez.